

De politieke economie van de belastingdruk in België

door P. DE GRAUWE*

I. INLEIDING

Gedurende de periode 1960-83 steeg de globale belastingdruk in België aan een snel ritme. Het merkwaardige in deze evolutie is dat de belastingdruk het snelst steeg wanneer een centrum-rechtse regering aan de macht was. Dit fenomeen wordt geïllustreerd in figuur 1. Deze toont de jaarlijkse groei van de belastingdruk (gedefiniëerd als het verschil tussen de groei van de fiscale en parafiscale inkomsten van de overheid en de groei van het BNP; bij een positief verschil stijgt de belastingdruk). De periodes met centrum-rechtse regeringscoalities werden gearceerd.

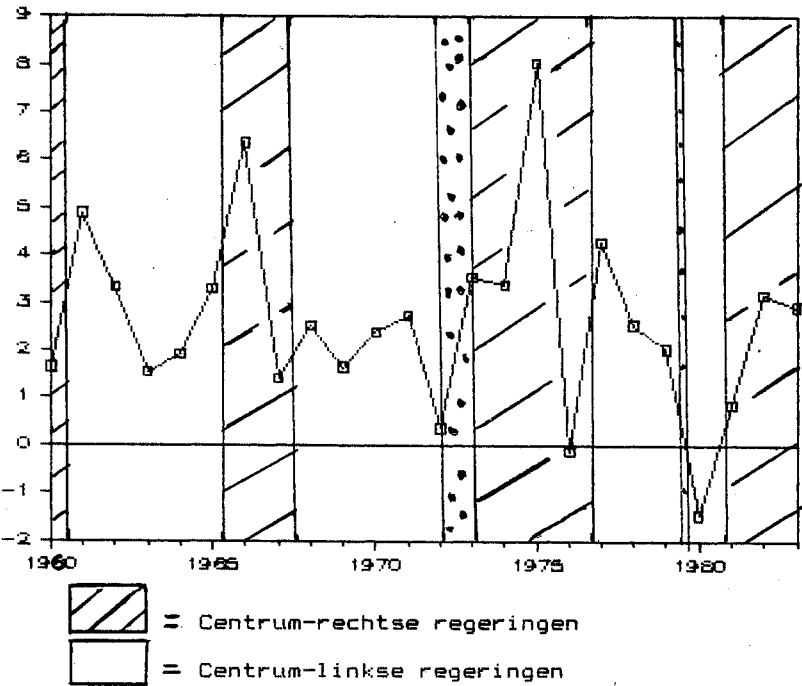
Tabel 1 vat deze informatie samen. Gedurende de periode 1960-83 steeg de globale belastingdruk met 2,6% per jaar. Tijdens de periodes met een centrum-rechtse regering was de gemiddelde jaarlijkse stijging van de belastingdruk 3,3%. Dit percentage bedroeg "slechts" 2,2% tijdens de periodes met centrum-linkse coalities. Tabel 1 laat ook het resultaat zien van een toets (*t*-toets) die de statistische significantie van dit verschil nagaat. We vinden dat het verschil in de gemiddelde groeiritmen van de belastingdruk tijdens centrum-rechtse en centrum-linkse regeringsperiodes statistisch significant is met een waarschijnlijkheid van 95%. Dit merkwaardig fenomeen verdient

* Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven.

Ik ben Hans Geeroms, Dirk Heremans, Wim Moesen, Erik Schokkaert, Frans Spinnewyn, Jef Vuchelen en Guy Verfaillie dankbaar voor hun opmerkingen en suggesties.

meer aandacht dan het totnogtoe gekregen heeft. In dit artikel pogen we een verklaring te geven voor dit verschijnsel.

FIGUUR 1
Groei van de Belastingdruk (in % per jaar)



TABEL 1
Gemiddelde jaarlijkse groei van de belastingdruk in België (1960-83)

Hele periode	2,63%
Centrum-rechtse regeringen	3,29%
Centrum-linkse regeringen	2,25%
Significantietoets:	<i>t</i> -waarde = 2,62

Bron: zie appendix

Noot: (1) De centrum-rechtse regeringen zijn de coalities bestaande uit christen-demokraten en liberalen; de centrum-linkse uit christen-demokraten en socialisten. De periodes januari 1973-januari 1974 en mei 1980-oktober 1980 kenden coalities bestaande uit de drie grote politieke families. Deze periodes werden noch bij centrum-rechts noch bij centrum-links gerekend. Voor meer uitleg over berekeningswijze, zie appendix.

(2) De waarschijnlijkheid dat de *t*-waarde groter is dan 2,01 is 5%. Dus de hypothese dat de twee gemiddelden aan elkaar gelijk zijn kan verworpen worden met 95% zekerheid.

II. MOGELIJKE VERKLARINGEN

Een eerste mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat vermits fiscale maatregelen met vertraging uitgevoerd worden, de voorgaande cijfers geen juiste weergave zijn van het fiscaal beleid van de opeenvolgende regeringen. Het zou, bij voorbeeld, kunnen dat het jaar 1982 (toen een centrum-rechtse regering het beleid waarnam) het effect van het fiscaal beleid van de vorige (een centrum-linkse) regering weerspiegelt. Om hiervoor te corrigeren, werd de belastingdruk-reeks met een jaar opgeschoven, zodat de verantwoordelijkheid voor de stijging van de belastingdruk in een bepaald jaar toegeschreven wordt aan de regering die tijdens het voorgaande jaar aan de macht was. Het resultaat van deze berekening wordt in tabel 2 weergegeven. Uit deze tabel blijkt duidelijk dat dit vertragingseffect slechts gedeeltelijk gespeeld heeft. De jaarlijkse stijging van de belastingdruk blijft gevoelig hoger wanneer een centrum-rechtse regering aan de macht is dan wanneer een centrum-linkse coalitie regeert. De statistische significantie van dit verschil is wel gedaald. Met een *t*-waarde van 1,88 is er een waarschijnlijkheid van 10% dat dit verschil te wijten is aan het toeval.

TABEL 2
*Gemiddelde jaarlijkse groei van de belastingdruk in België (1960-83),
gecorrigeerde reeks*

Hele periode	2,63%
Centrum-rechtse regeringen	3,04%
Centrum-linkse regeringen	2,29%
Significantietoets:	<i>t</i> -waarde = 1,88

Bron: zie appendix

Noot: De groei van de belastingdruk van 1984 werd op 2% geschat. De waarschijnlijkheid dat de *t*-waarde groter is dan 1,71 is 10%. Het verschil in gemiddelde tussen centrum-rechts en centrum-links is dus significant met een betrouwbaarheid van 90%.

Een tweede mogelijke verklaring zou de volgende kunnen zijn. Een centrum-linkse regering heeft een neiging om meer dan de centrum-rechtse regering aan deficit-spending te doen. Immers, de eerste heeft minder dan de laatste een ideologische afkeer voor deficit-spending. Indien dit zo is, zal een centrum-rechtse regering meestal maatregelen nemen om de deficits, overgeërfd van de vorige centrum-linkse coali-

tie, te verminderen. Dit laat haar dan geen andere keuze dan de belastingen te verhogen.

Om deze hypothese te toetsen werd nagegaan in welke mate er een verband bestaat tussen de hoogte van de budgettaire deficits en de kleur van de regering. Indien de hypothese juist is zou men moeten observeren dat gemiddeld genomen, de deficits het grootst zijn wanneer centrum-linkse coalities regeren. Het resultaat van deze berekeningen vindt men in tabel 3. De eerste kolom geeft het gemiddelde netto te financieren saldo tijdens periodes van centrum-rechtse en centrum-linkse regeringen. Het blijkt dat de deficits het grootst zijn wanneer een centrum-rechtse regering aan de macht is. Een dergelijke correlatie moet natuurlijk met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Immers, het samengaan van centrum-rechtse regeringen en hogere budgettaire deficits kan het resultaat zijn van andere factoren zoals een ongunstiger economische situatie tijdens periodes met centrum-rechtse regeringen. Daarenboven kunnen de stijgende uitgaven voor de rentelasten moeilijk toegeschreven worden aan welbepaalde coalities, daar ze het resultaat zijn van een lange evolutie. Daarom werd van het netto te financieren saldo de uitgaven voor rente op de overheidsschuld en de uitgaven voor werkloosheidsvergoedingen afgetrokken. Het resultaat vindt men in de tweede kolom van tabel 3. Tegelijkertijd geeft figuur 2 de jaarlijkse evolutie van deze reeks.

TABEL 3
Netto te financieren saldo, in % van het BNP (1960-83)

	Zonder vertragingseffect		Met vertragingseffect	
	Totaal	Excl. uitgaven rente en werkloosheid	Totaal	Excl. rente en werkloosheid
Hele periode	5,19%	1,15%		
Centrum-rechtse regeringen	6,27%	1,51%	6,11%	1,23%
Centrum-linkse regeringen	4,60%	0,95%	5,03%	1,00%

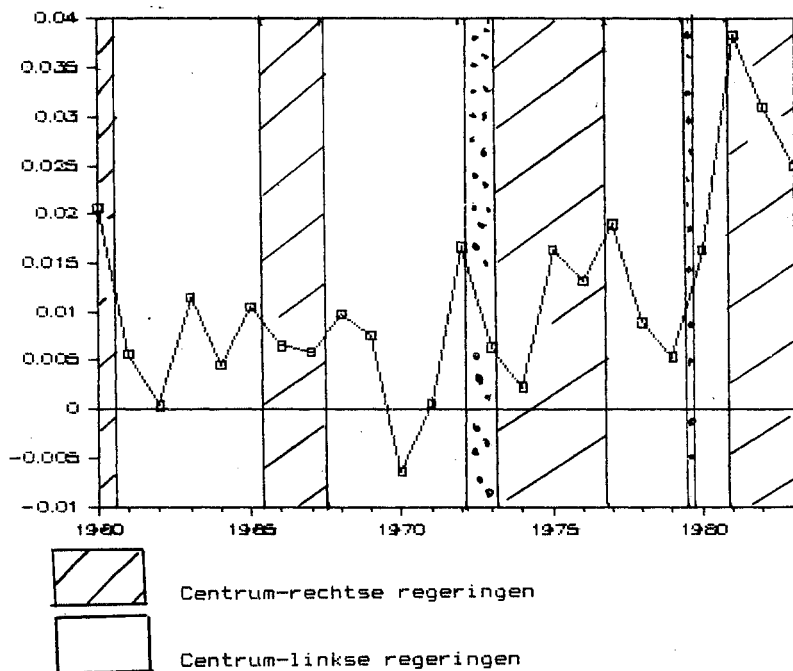
Bron: zie appendix.

Noot: Voor de berekening van de voorlaatste kolom werd het netto te financieren saldo van 1984 geraamd op 10% van het BNP. We gaan er dus van uit dat het spaarplan van de regering reeds in 1984 een belangrijk effect zal hebben op het budgettair deficit. Om de laatste kolom te berekenen werd ervan uitgegaan dat de uitgaven voor de werkloosheidssteun in 1984 even hoog zullen zijn als in 1983.

Het blijkt nu dat ook na deze correcties, de deficits waarover de regeringen een zekere controle hadden groter waren tijdens periodes met centrum-rechtse kabinetten.

FIGUUR 2

Netto te financieren saldo, excl. rentelasten en uitgaven werkloosheid, in % van het BNP



Een bijkomend probleem is hier ook het bestaan van mogelijke vertragingseffecten. Het zou kunnen dat de verantwoordelijkheid van een deficit in een bepaald jaar berust bij de regering die tijdens het voorgaande jaar aan de macht was. Om dit effect op te vangen werd de reeks van de budgettaire deficits een jaar opgeschoven. Het resultaat vindt men in de twee laatste kolommen van tabel 3. Het blijkt dat dit effect weinig gespeeld heeft over de periode 1960-84. De centrum-rechtse regeringen zijn gemiddeld gesproken verantwoordelijk geweest voor hogere deficits dan de centrum-linkse regeringen. De hypothese als zouden de centrum-rechtse regeringen gedwongen zijn geweest belastingen te verhogen om de hoge deficits tot stand gebracht door centrum-linkse regeringen moet verworpen worden.

III. BELASTINGDRUK EN GROEI VAN HET INKOMEN

De progressiviteit van het belastingstelsel zorgt ervoor dat inkomensstrekkers geruisloos in hogere belastingsschalen geduwd worden bij een toename van het inkomen¹. Deze inkomensstijging kan het gevolg zijn van inflatie en van reële groei. In de mate dat centrum-rechtse regeringen meer dan de centrum-linkse regeringen, periodes van snelle inkomensgroei kenden, zullen we ook een snellere stijging van de belastingdruk observeren wanneer een centrum-rechtse coalitie regeert. Voor deze hypothese blijkt wel enige evidentie te bestaan. Immers tijdens periodes met centrum-rechtse regeringen was de groei van het BNP (inflatie + reële groei) gemiddeld iets hoger (9,1% per jaar) dan wanneer centrum-linkse coalities regeerden (8,4% per jaar).

Om het effect van de nominale inkomensstijging op de stijging van de belastingdruk af te zonderen werd eerst een regressievergelijking geschat die de gestegen belastingdruk verklaart door de (nominale) groei van het BNP. Het resultaat was het volgende.

$$T = 1.2652 Y \quad R^2 = 0.66$$

$$(27.05) \quad D.W. = 2.52$$

met T = de jaarlijkse groei van de totale belastingen

Y = de jaarlijkse groei van het BNP; de coëfficiënt tussen haakjes stelt de t -waarde voor².

Deze vergelijking werd dan gebruikt om een reeks te construeren die de stijging van de belastingen weergeeft die onafhankelijk was van de evolutie van het BNP³. Deze reeks geeft dus weer in welke mate de belastingtarieven werden verhoogd. Een vergelijking van deze reeks met de groei van het BNP levert dan een reeks op die de evolutie van de belastingdruk weergeeft die onafhankelijk is van de veranderingen in het BNP. Het resultaat vindt men terug in figuur 3. In tabel 4 worden deze resultaten samengevat.

TABEL 4
*Gemiddelde jaarlijkse groei van de belastingdruk in België (1960-83)
na aftrek van BNP-effect*

	Zonder vertraging	Met vertraging
Hele periode	0,26%	
Centrum-rechtse regeringen	0,88%	0,83
Centrum-linkse regeringen	0,02%	-0,07
Significantietoets (t -waarden):	2,01	2,09

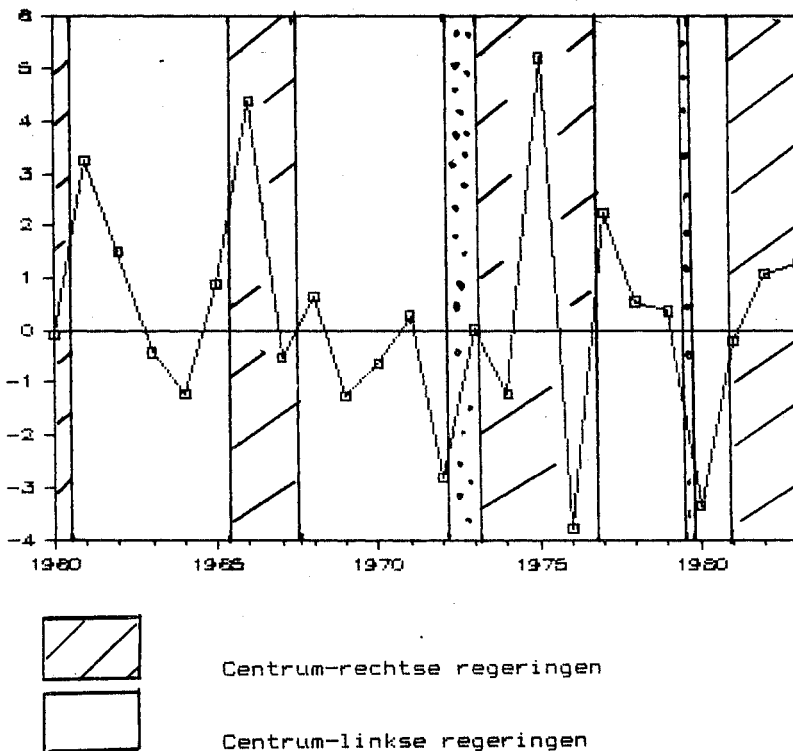
Bron: zie appendix

Noot: Voor de berekening van de laatste kolom werd de nominale groei van het BNP in 1984 op 8% geraamd. De *t*-waarden duiden aan dat de gemiddelden tijdens centrum-rechtse en centrum-linkse regeringen significant verschillen met een betrouwbaarheid van 95%.

Uit de voorgaande evidentie blijkt dat het verschil tussen centrum-rechtse en centrum-linkse kabinetten is verminderd. Dit betekent dat de grotere stijging van de belastingdruk tijdens periodes van centrum-rechtse regeringen voor een deel te wijten is aan het feit dat de inkomensgroei toen hoger was. Toch verklaart de inkomensgroei niet alles. Immers, tabel 4 laat zien dat wanneer centrum-linkse kabinetten regeerden de belastingtarieven beduidend minder snel stegen dan wanneer centrum-rechtse regeringen aan de macht waren. Dit blijkt het geval zelfs wanneer we rekening houden met vertragingseffecten.

FIGUUR 3

*Groei van de belastingdruk, na correctie voor veranderingen van het BNP
(in % per jaar)*



Dezelfde oefening werd herhaald voor de deelperiode 1970-83. Gedurende deze periode was de inkomensgroei tengevolge van inflatie het hoogst, en was het inkomens-effect op de belastingdruk het meest uitgesproken. Het resultaat vindt men in tabel 5. Een positief getal betekent dat de belastingtarieven werden verhoogd, een negatief getal dat de belastingtarieven globaal werden verlaagd. Het valt op dat gedurende de zeventiger jaren de centrum-rechtse regeringen niets ondernamen om het inflatie-effect op de belastingdruk te compenseren, integendeel, terwijl de centrum-linkse regeringen dit wel (zij het in beperkte mate) deden.

TABEL 5
*Gemiddelde jaarlijkse groei van de belastingdruk in België (1960-83)
na aftrek van BNP-effect.*

Hele periode	-0,07%
Centrum-rechtse regeringen	0,69%
Centrum-linkse regeringen	-0,40%
Significantietoets:	<i>t</i> -waarde: 1.83

Bron: zie appendix

Noot: De *t*-waarde van 1,83 betekent dat het verschil tussen centrum-rechts en centrum-links significant is met een waarschijnlijkheid van 90%.

De paradox blijft dus bestaan. Zelfs na correctie voor de stijging van het nominaal inkomen, kan men stellen dat centrum-rechtse regeringen minder scrupules kenden om de belastingdruk op te drijven dan centrum-linkse regeringen. In de volgende sectie formuleren we een hypothese die dit merkwaardig fenomeen kan verklaren.

IV. HET MODEL VAN DE MEDIAAN-KIEZER

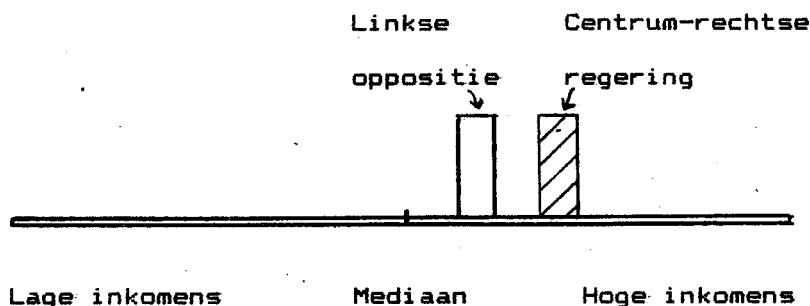
In de vorige sectie werd aangetoond hoe de belastingdruk het snelst toenam wanneer centrum-rechtse kabinetten regeerden. Een mogelijke verklaring voor dit eigenaardig verschijnsel kan gevonden worden in het model van de Mediaan-kiezer. Deze stelt dat in een democratie de politieke partijen die de macht nastreven hun beleid zullen afstemmen op de kiezer die zich in het midden van het politiek en

economisch spectrum bevindt. Een partij die dit niet doet wordt vlug afgestraft en in een minderheidspositie geduwd.

Dit kan best als volgt geïllustreerd worden. In figuur 4 hebben we de kiezers gerangschikt in functie van hun inkomensniveau, met de lage inkomenskiezers aan de linkerkant.

Veronderstel nu dat een centrum-rechts kabinet regeert en zich rechts opstelt, m.a.w. maatregelen neemt die vooral de kiezers aan de rechterkant (met hogere inkomens) ten goede komt. De oppositiepartijen zullen nu gemakkelijk naar rechts kunnen opschuiven om zodoende een meerderheid van de kiezers naar zich toe te halen. Om dit te vermijden zal het in het belang van de regeringspartijen zijn om naar links op te schuiven. Op die manier wordt het veld dat door de linkse oppositie kan bestreken worden verkleind. Het zal zelfs in het belang van de rechtse regeringspartijen zijn iets over het centrum naar links op te schuiven, erop rekenend dat de linkse oppositie niet naar het midden zal "springen" om de rechtse kiezers naar zich toe te halen⁴.

FIGUUR 4
Het Model van de Mediaan-kiezer



Hetzelfde zal gebeuren wanneer een linkse coalitie regeert. Indien deze zich te links zou opstellen, nodigt ze de rechtse oppositie uit om mee naar links op te schuiven en zo een deel van het linkse kiezerspubliek aan te trekken. Om dit te beletten zal deze linkse regering zelf naar rechts opschuiven. Ze zal zelfs een neiging vertonen om rechts van het centrum een plaats in te nemen, om zo als het ware het gras voor de voeten van de rechtse oppositie weg te maaien⁵.

Deze theorie lijkt een goede basis te vormen voor een verklaring van het fenomeen dat in de vorige secties gedocumenteerd werd. Wan-

neer een linkse regering aan de macht is heeft ze een neiging om programmapunten van de rechtse oppositie (zoals een vermindering van de belastingdruk) over te nemen. Zodoende ondermijnt ze de kritiek van deze oppositie en verhoogt ze haar potentiële kiezerssteun. Ze speculeert hierbij natuurlijk op een zekere politieke immobiliteit, die garandeert dat de rechtse oppositie niet plots beslist "haasje over te springen" naar links.

Precies het omgekeerde doet zich voor wanneer een centrum-rechts kabinet regeert. Een dergelijk kabinet verschuift automatisch naar links, en verhoogt de belastingdruk. Zodoende poogt ze de kritiek van de linkse oppositie te ontzenuwen en knabbelt ze een deel van het links kiezerspubliek af. Tegelijkertijd is een dergelijke verschuiving naar links een poging om de linkse kritiek als zou een rechts kabinet alleen de belangen van de rijken dienen, te ontzenuwen.

III. BESLUIT

In dit artikel werd de vraag gesteld waarom de belastingdruk sinds 1960 sneller steeg wanneer een centrum-rechtse coalitie regeerde dan wanneer een centrum-linkse regering aan de macht was. Een deel van het antwoord is dat tijdens periodes met centrum-rechtse regeringen de nominale inkomensgroei, vooral tengevolge van inflatie, iets hoger was. Door de ingebouwde progressiviteit van de personenbelastingen zorgde dit ervoor dat de belastingdruk automatisch toenam.

De inkomensgroei verklaart echter niet alles. We vonden dat zelfs na correctie voor de veranderingen in het BNP, centrum-rechtse regeringen minder scrupules vertoonden dan de centrum-linkse coalities om de belastingen te verhogen. In feite vonden we dat deze laatsten, gedurende 1970-83, poogden om het effect van de inflatie op de belastingdruk gedeeltelijk te compenseren door discretionaire (zij het geringe) maatregelen van belastingvermindering. De centrum-rechtse regeringen deden dit typisch niet. M.a.w. de centrum-rechtse regeringen lieten het effect van de inflatie op de belastingdrukstijging voluit spelen, in tegenstelling met wat de centrum-linkse kabinetten deden.

In een laatste sectie formuleerden we een theorie (de theorie van de Mediaan-kiezer) om dit merkwaardig verschijnsel te verklaren. De essentie van deze verklaring is de volgende. In een politieke democratie zullen centrum-rechtse regeringen, indien ze een meerderheid willen behouden, er belang bij hebben naar het midden van het kiezerspu-

blik te evolueren, en zelfs iets over het midden naar links uit te wijken. Op die manier kan a.h.w. het gras voor de voeten van de linkse oppositie weggemaaid worden. Hetzelfde zal gebeuren wanneer centrum-linkse coalities regeren. Deze zullen een neiging vertonen om iets over het midden naar rechts te verschuiven, om zodoende de rechtse kritiek te ontzenuwen, en een meerderheid van het kiezerspubliek naar zich toe te halen. Vandaar ook dat centrum-linkse regeringen, in hun zoektocht naar "rechtse" kiezers meer scrupules vertonen om de belastingdruk te verhogen dan centrum-rechtse regeringen.

Het is duidelijk dat deze verklaring slechts als een werkhypothese kan beschouwd worden. Er zijn misschien andere, en betere verklaringen voor het onbetwistbare feit dat gedurende de periode 1960-83 centrum-rechtse regeringen de globale belastingdruk sneller deden stijgen dan centrum-linkse regeringen. Het voordeel van de verklaring die hier gegeven werd is dat ze eenvoudig is. Daarenboven blijkt uit andere empirische studies ook dat de hypothese van de mediaan-kiezer het feitelijk gedrag van regeringscoalities goed verklaart⁶. Een implicatie van deze hypothese is dat niet de ideologische voorkeuren maar wel de electorale belangen van de regerende politieke formaties een invloed uitoefenen op het feitelijk gevoerde beleid.

APPENDIX: Definities en Bronnen

1. De groei van de belastingdruk werd gedefiniëerd als het verschil tussen de nominale groei van de fiscale plus parafiscale inkomsten van de overheid, en de nominale groei van het BNP.

Bronnen: Documentatieblad Ministerie van Financiën en Nationaal Instituut voor de Statistiek.

2. Het Netto te Financieren Saldo

Bron: Documentatieblad Ministerie van Financiën, en Statistisch Jaarboek van België.

3. Het Bruto Nationaal Produkt

Bron: N.I.S.

Algemene Opmerking: Vermits de opeenvolgende regeringscoalities gewoonlijk geen volledige kalenderjaren regeerden, werden de regeringsperiodes in maanden uitgedrukt. Wanneer een regeringswisseling

optrad, bijv. in maart, werd 3/12 van de belastingdrukstijging van het jaar in kwestie toegeschreven aan de oude regering, en 9/12 aan de nieuwe regering. In de berekeningen van de vertragingseffecten (tabel 2, en tabel 3 laatste kolom) werd in dat geval de oude regering verantwoordelijk gesteld voor belastingdrukstijging van het hele jaar en van de eerste 3 maanden van het volgende jaar.

NOTEN

1. Zie R. Boelaert (1980).
2. De coëfficiënt van Y komt overeen met een inkomenselasticiteit van de belastingen van 1,26.
3. Deze reeks is niets anders dan de reeks van de residu's van de geschatte vergelijking.
4. Deze beweging naar links van een rechtse regering is ook niet zonder risico's. Immers, het kan aanleiding zijn tot het ontstaan van extreem-rechtse splinterpartijen. Het zal dus in het belang van de rechtse regering zijn om een optimale verschuiving naar links te doen, d.w.z. een verschuiving die een meerderheid garandeert, zonder dat het leidt tot een desintegratie van de coalitie.
5. Er is waarschijnlijk geen betere illustratie van dit fenomeen dan de huidige economische politiek van de linkse regering in Frankrijk.
6. Zie P. De Grauwe en G. Verfaillie (1983).
Zie ook W. Moesen en J. Vanneste (1983).

REFERENTIES

- Boelaert, R., 1980, De fiscale ontvangsten, in *De Belgische Staatsbegroting*, CIRIEC, Luik.
- De Grauwe, P. en Verfaillie, G., 1983, Linkse en Rechtse gezondheidsindicatoren van de Belgische Economie, *Leuvense Economische Standpunten*, 26.
- Moesen, W. en Vanneste, J., 1983, *Politiek en gemeentelijke uitgaven*, S.E.S.O., U.F.S.I.A., juli.